

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: X2008120116

UDC \_\_\_\_\_

厦门大学

硕 士 学 位 论 文

法律框架下公务普通护照研究

——以珠海公务普通护照颁发管理情况为例

A Study on the Passports for Public Affairs under the  
Legal framework

——A Case Study of the Issuance and Management of  
Passports for Public Affairs in Zhuhai

闫永纲

指导教师姓名: 于 飞 教授

专 业 名 称: 法 律 硕 士

论文提交日期:

论文答辩时间:

学位授予日期:

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2013 年 月

厦门大学博硕士论文摘要库

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):  
年 月 日

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

- ☐ 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于     年     月     日解密，解密后适用上述授权。
- ☐ 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人：

年     月     日

## 摘要

众所周知，护照是一个国家公民出入国境和在国外证明国籍和身份的证件。中华人民共和国护照是中华人民共和国公民出入国境和在国外证明国籍和身份的证件。《中华人民共和国护照法》自2007年1月起正式实施，其中规定护照分为普通护照、外交护照和公务护照。外交部根据《护照法》的规定，又把公务护照细分为公务护照及公务普通护照。本文从作者工作实际出发，以公务普通护照这一独特的护照种类为研究对象，结合《护照法》实施后珠海地区根据外交部相关规定制定有关公务普通护照申请、签发的情况，以及在颁发护照过程中所出现相关问题进行调查分析，详细阐述了《护照法》施行后我国公务普通护照的变化情况，分析其存在的问题及原因，并尝试性提出一些理论及实际工作建议。论文主要内容包括以下四个部分：

第一部分介绍护照的基本知识，阐述颁发公务普通护照这一特殊的护照种类相关规定、法律渊源以及与普通护照的区别。

第二部分详细阐述珠海地区颁发公务普通护照的创新做法与经验，并指出公务普通护照颁发在实践操作中的成功经验与存在不足。

第三部分分析公务普通护照颁发管理中存在的不完善问题及成因。这些问题包括：审核审批方法滞后；公务普通护照与普通护照管理混淆；受政策影响大；执法力不强、行政处罚措施不力等四方面。

第四部分根据《护照法》施行以来的实际情况调查，从立法与操作层面上，提出一些尝试性建议。有以下几方面：一是完全取消公务普通护照；二是明确护照种类的颁发对象；三是成立单一的公民出入境证件管理机构；四是加强法制宣传，提高公民对护照功能的认识。

**关键词：**《护照法》；护照；公务普通护照

厦门大学博硕士论文摘要库

## ABSTRACT

The passport is a document certifying a citizen's nationality and identity when he/she is leaving or entering the territory of a country or staying abroad. The passport of the People's Republic of China is a document certifying the nationality and identity of a citizen when he leaves or enters the territory of the People's Republic of China or when he is abroad. Passport Law of the People's Republic of China, which was implemented in January 2007, divides passports into ordinary passports, service passports and diplomatic passports. The Foreign Affairs Ministry subdivides service passports into service passports and passports for public affairs. The study, focusing on the problems in the application and issuance of passports for public affairs in Zhuhai after the implementation of Passport Law of the People's Republic of China, elaborates on the changes in the management of service passports in China, and analyzes the reasons behind the problems, and proposes some theoretical and practical countermeasures. The study includes four parts.

Part 1 is an introduction to passports for public affairs, relevant regulations, the source of law and the difference between passports for public affairs and ordinary passports.

Part 2 introduces the creative practice of the application of passports for public affairs in Zhuhai and points out the successful experience and shortages in this practice.

Part 3 analyzes the problems and the reasons behind the issuance and management of the passports for public affairs. The problems include the outdated examination and approval measures, mixed control of passports for public affairs and ordinary passports, policy impacts, weak enforcement of law and ineffective administrative penalties.

Part 4 is some suggestions in legislation and practice according to the situation of the implementation of the Passport Law. Firstly, passports for public affairs shall be abolished. Secondly, the targeting people shall be clearly defined for different types of passports. Thirdly, an organization shall be set up for the unified management of the documents for leaving and entering the territory of the People's Republic of China. Fourthly, more efforts shall be made in legal publicity to increase the citizens' knowledge of the function of passports.

**Key Words:** Passport Law of the People's Republic of China, Passports, Passports for Public Affairs

厦门大学博硕士论文摘要库



目 录	
前 言 .....	1
一、研究的背景与意义 .....	1
二、研究内容与研究方法 .....	2
第一章 公务普通护照的概述 .....	4
第一节 护照与护照制度 .....	4
一、护照的概念 .....	4
二、护照制度的主要内容 .....	4
第二节 公务普通护照的法律与历史渊源 .....	5
一、《护照法》的规定 .....	5
二、外交部对公务护照及公务普通护照的规定 .....	6
三、公务普通护照的历史发展 .....	7
四、有关公务普通护照的颁发管理规定 .....	8
第三节 公务普通护照与普通护照的异同比较 .....	9
一、申请审查方式的比较 .....	9
二、申请方式的比较 .....	10
三、获取签证方式的比较 .....	10
四、保管方式及违法处理方式的比较 .....	10
第二章 珠海公务普通护照的颁发管理情况（2007 年-2012 年）	11
第一节 《护照法》颁布前的基本情况 .....	11
第二节 《护照法》颁布后的情况 .....	12
一、相关法规文件的制定 .....	12
二、公务普通护照对珠海地区企业外向发展的影响 .....	13
第三章 公务普通护照颁发管理中存在的问题分析 .....	14
第一节 审核审批方法滞后 .....	14
一、对申请人审核审查存在漏洞 .....	14
二、申办标准、条件、程序的不统一 .....	15

<b>第二节 公务普通护照与普通护照管理混淆</b>	<b>15</b>
一、“公务”的标准难以界定	15
二、公务普通护照与普通护照被混淆使用	16
<b>第三节 受政策因素影响大</b>	<b>16</b>
一、相关申办信息不透明	16
二、受国家对外政策因素影响较大	17
<b>第四节 执法力不强、行政处罚措施不力</b>	<b>17</b>
<b>第四章 完善我国护照颁发管理的建议</b>	<b>19</b>
第一节 取消公务普通护照这一类特殊的公务护照种类	19
第二节 明确护照种类的颁发对象	19
第三节 成立单一的护照颁发与管理机构	21
第四节 提高公民对护照功能的认识	22
<b>结 语</b>	<b>23</b>
<b>参考文献</b>	<b>24</b>

# CONTENTS

<b>Preface</b> .....	<b>1</b>
Section 1 The background and meaning of the study.....	1
Section 2 The contents and methods of the study .....	2
<b>Chapter 1 The introduction of passports for public affairs</b> .....	<b>4</b>
<b>Subchapter 1 Passports and relevant regulations</b> .....	<b>4</b>
Section 1 The introduction of passports .....	4
Section 2 The main contents of relevant regulations .....	4
<b>Subchapter 2 The legal and historic origins of passports for public affairs</b> ...	<b>5</b>
Section 1 The stipulations in Passport Law of the People's Republic of China .....	5
Section 2 The regulations of the Ministry of Foreign Affairs on service passports and passports for public affairs .....	6
Section 3 The development of passports for public affairs.....	7
Section 4 The regulations on the issuance and management of passports for public affairs.....	8
<b>Subchapter 3 The comparison between passports for public affairs and ordinary passports</b> .....	<b>9</b>
Section 1 The comparison of the examination procedures.....	9
Section 2 The comparison of application procedures.....	10
Section 3 The comparison of procuring visa procedures .....	10
Section 4 The comparison of keeping procedures and handling procedures after violation of laws .....	10
<b>Chapter 2 The issuance and management of passports for public affairs in Zhuhai (2007-2012)</b> .....	<b>11</b>
<b>Subchapter 1 The situation before the issuance of Passport Law</b> .....	<b>11</b>
<b>Subchapter 2 The situation after the issuance of Passport Law</b> .....	<b>12</b>
Section 1 Relevant regulations .....	12
Section 2 The impact of passports for public affairs on the external development of Zhuhai enterprises .....	13
<b>Chapter 3 The analysis of problems in the issuance and</b>	

<b>management of passports for public Affairs</b> .....	<b>14</b>
<b>Subchapter 1 The outdated examination and approval procedures</b> .....	<b>14</b>
Section 1 The flaws in the examination on applicants.....	14
Section 2 The nonuniform standards, conditions and procedures in application .....	15
<b>Subchapter 2 The confusion in the management of passports for public     affairs and ordinary passports</b> .....	<b>15</b>
Section 1 The difficulties in defining public affairs.....	15
Section 2 The confused using of passports for public affairs and ordinary passports.....	16
<b>Subchapter 3 The great impacts of policies</b> .....	<b>16</b>
Section 1 The un-transparent information in application.....	16
Section 2 The impact of the country's external policies.....	17
<b>Subchapter 4 The weak enforcement and administrative punishment</b> .....	<b>17</b>
<b>Chapter 4 The advice on the improvement of the issuance and     management of the country's passports</b> .....	<b>19</b>
<b>Subchapter 1 The abolishment of passports for public affairs</b> .....	<b>19</b>
<b>Subchapter 2 Clear definition of the targeting people of different types of     passports</b> .....	<b>19</b>
<b>Subchapter 3 The set-up of an organization for the issuance and management     of passports</b> .....	<b>21</b>
<b>Subchapter 4 The increase of citizens' awareness of the functions of passports     .....</b>	<b>22</b>
<b>Conclusion</b> .....	<b>23</b>
<b>References</b> .....	<b>24</b>

## 前言

### 一、研究的背景与意义

#### （一）研究的背景与意义

护照是中华人民共和国公民出入国境和在国外证明国籍和身份的证件。随着改革开放的深入和人民群众生活的改善,我国出国人数逐年呈递增趋势,颁发护照从80年代初期的10多万本,增加到2005年的400万本左右。2011年我国出境旅游人数为7025万人次。<sup>①</sup>护照与我国出国人员的利益密切相关。然而,在建国以后相当长的一段时期,我国一直没有一部专门的《护照法》,签发护照主要依据国家政策和内部文件。直到2006年4月29日,十届全国人大常委会第二十一次会议正式审议通过,并由胡锦涛主席签署第50号主席令,公布《中华人民共和国护照法》(以下简称《护照法》),该法于2007年1月1日起开始施行。这是我国建国以来第一部专门的《护照法》。《护照法》对我国的护照种类进行划分,其第3条规定:“护照分为普通护照、外交护照和公务护照。”<sup>②</sup>并在第9条规定:“外交护照、公务护照的签发范围、签发办法、有效期以及公务护照的具体类别,由外交部规定。”<sup>③</sup>根据《护照法》的规定,外交部于2006年下发文件,明确规定:“根据护照法,公务护照分为公务、公务普通两个类别。”公务普通护照这一护照类别正式进入人们的视线。据外交部统计,2007年至今,全国各级外事机关已颁发近20万本公务普通护照。然而,什么是公务普通护照,公务普通护照的与普通护照的区别是什么,什么人可以持用公务普通护照,如何申请公务普通护照,它的作用如何等诸多问题一直没有被公众很好的认识与理解,使这种类别的护照蒙上了神秘的色彩。本文结合作者本人多年从事公务护照及公务普通护照的颁发与管理的工作经验,以珠海地区在《护照法》颁布实施后,公务普通护照颁发与管理的创新与实践为例,总结这一类别的公务护照特点、不足及今后的发展趋势,对完善《护照法》,做好护照的颁发管理工作,提高我国出入境管理水平,完善我国护照管理制度提出自己的意见及建议。

<sup>①</sup> <http://www.cnta.gov.cn/html/2012-4/2012-4-12-10-24-37969.html>, 2011-04-13/2013-04-02.

<sup>②</sup> 中国 2006 年《中华人民共和国护照法》.

<sup>③</sup> 同上.

## （二）国内外研究的现状

《护照法》施行至今只有五年多的时间，目前尚未见到国家相关机关或者立法机关对其施行之后的效果问题进行比较系统的调查研究，而公务普通护照由于其特殊性更没有得到全面系统的研究与分析。

## 二、研究内容与研究方法

### （一）研究内容

本文主要研究公务普通护照产生的法律背景、历史渊源、颁发与管理的相关内容及其法律性质；通过公务普通护照与普通护照的比较，结合珠海地区公务普通护照颁发管理的实践，指出公务普通护照是基于《护照法》规定的一种特殊的公务护照，具有历史特殊性；总结公务普通护照类别的特点、不足及今后的发展趋势，提出完善护照立法，做好护照的颁发管理工作，提高我国出入境管理水平，促进我国国民更好地“走出去”的意见及建议。

论文主要内容包括以下四个部分：第一部分介绍护照的基本知识，阐述颁发公务普通护照这一特殊的护照种类相关规定、法律渊源以及与普通护照的区别。第二部分详细阐述珠海地区颁发公务普通护照的创新做法与经验，并指出公务普通护照颁发在实践操作中的成功经验与存在之不足。第三部分分析公务普通护照颁发管理中存在的不完善问题及成因。这些问题包括：审核审批方法滞后；公务普通护照与普通护照管理混淆；受政策影响大；执法力不强、行政处罚措施不力等四方面。第四部分根据《护照法》施行以来的实际情况调查，从立法与操作层面上，提出一些尝试性建议。有以下几方面：一是完全取消公务普通护照；二是明确护照种类的颁发对象；三是成立单一的公民出入境证件管理机构；四是加强法制宣传，提高公民对护照功能的认识。

### （二）研究方法

1、个案分析法。本文以珠海2007年至2012年公务普通护照的颁发作为具体案例，分析公务普通护照在《护照法》颁布后在珠海地区的创新尝试，进而不断完善我国护照管理工作的积极探索。

2、历史研究法。本文通过阐述公务普通护照产生的特殊历史背景、发展历程及今后发展趋势，指出公务普通护照是我国《护照法》颁布实施后的一种特殊的过渡性护照，并将随着我国护照颁发管理的完善而最终退出历史舞台。

3、比较分析法。文中对比了公务普通护照与普通护照的审查方式、申请方式、获取签证方式、保管方式、违法后处理方式的异同，比较美国、日本等国的护照颁发管理经验，提出完善我国护照颁发制度的建议。

厦门大学博硕士论文摘要库

## 第一章 公务普通护照的概述

### 第一节 护照与护照制度

#### 一、护照的概念

关于护照的概念，至今并未形成一个统一的说法。由于各国的制度不同，法律规定各异，护照的概念也有所差异。综观各国的法律规定和实践，护照的概念存在着狭义和广义之分，狭义的护照仅指一国政府发给本国公民在国际间旅行、居留使用的有效证件，如我国的法学者认为，护照是一个主权国家发给本国公民，供其出入境和在国外旅行、居留时证明其国籍和身份及提供其便利的一种证件。<sup>①</sup>广义的护照“泛指一国政府对本国公民颁发的公民护照和护照的替代证明或国际机构颁发的身份证明，以及某些国家发给外国人的外籍护照。”<sup>②</sup>如1982年实施的《日本出入国管理暨难民认定法》规定：护照系指经日本政府承认之外国政府，或国际机构所发给之护照及其他证明文件。<sup>③</sup>本文所探讨的护照系指狭义意义上的护照。

从护照演变的历史来看，护照原本是一种通行证件，是由某些国家颁发的通行证演变而来的。护照，它的英文是passport，意为“口岸通行证”。到了16、17世纪，欧洲各国的护照在内容、形式和规格诸方面逐渐趋于统一，并通称为“护照”，19世纪以后，随着社会的发展和国际间交往的扩大，客观形势迫使各国普遍接受了源自欧洲的一种具有共同性质和功能的出入国证件形式。但在同时，护照的原始形态和用于通行的基本属性并未丧失。

#### 二、护照制度的主要内容

护照制度的法律渊源包括两大部分，国际法律渊源和国内法律渊源。后者主要指一国的国内立法，它们共同构成护照制度法律体系，而前者分为两个方面：国际条约和国际惯例，国际惯例是指护照在发展演变过程中逐步为各国所共同接

<sup>①</sup> 项诤. 中外出入境法律指南[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 1998. 37.

<sup>②</sup> 项诤. 中外出入境法律指南[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 1998. 36.

<sup>③</sup> 同上



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库